



Un pacto con los ciudadanos europeos: Una iniciativa de los miembros de la Red de Institutos de Política Europea (EPIN) para tender la mano a los ciudadanos de Europa

José Ignacio Torreblanca*

Tema: La Red de Institutos de Política Europea (EPIN), de la que forma parte el Real Instituto Elcano, ha elaborado un informe dedicado a presentar diversas propuestas concretas acerca de cómo podrían emplearse de forma constructiva los próximos meses para ayudar a la Unión a recuperar la legitimidad y confianza ante los ciudadanos, involucrándoles activamente en el debate sobre asuntos europeos.

Resumen: Con o sin la Constitución, cualquier intento de resolver la crisis abierta en la Unión Europea tras los “noes” francés y neerlandés seguirá siendo inútil hasta que los políticos no revisen en profundidad su manera de actuar y logren involucrar más estrechamente a los ciudadanos en los debates sobre asuntos de política europea. La Red de Institutos de Política Europea (EPIN), de la que forma parte el Real Instituto Elcano, ha elaborado un informe dedicado a presentar diversas propuestas concretas acerca de cómo podrían emplearse de forma constructiva los próximos meses para ayudar a la Unión a recuperar la legitimidad y confianza ante los ciudadanos, involucrándoles activamente en el debate sobre asuntos europeos.

Análisis: Los “noes” francés y neerlandés a la Constitución Europea han creado dudas acerca del rumbo que adquirirá el proceso de integración en el futuro. El Tratado Constitucional planteó una perspectiva de avance, pero tras este doble rechazo del texto resulta difícil predecir si algún día llegará a entrar en vigor. De hecho, al añadir una declaración especial previendo la posibilidad de que los Estados miembros tuviesen problemas a la hora de proceder a la ratificación, los Jefes de Estado y de Gobierno intentaron garantizar que el rechazo de un país no implicase automáticamente la “muerte” inmediata de la Constitución.

Los acontecimientos han demostrado que los líderes europeos mostraron un buen sentido de previsión cuando tuvieron en cuenta la posibilidad de la no ratificación por parte de algún Estado miembro. Sin embargo, la redacción de dicha declaración especial no deja margen para una interpretación legal en la que no fuera necesaria la ratificación de esos “países con problemas” a los que ésta se refiere. En última instancia, la Constitución

* J. I. Torreblanca es Investigador Principal para el área de Europa, Real Instituto Elcano. El texto lo firman también: Julia De Clerck-Sachsse, Marco Incerti, Sebastián Kurpas y Justus Schönlaue (CEPS, Bruselas); Ben Crum (Vrije Universiteit Amsterdam); Daniel Keohane (CER, Londres); Anna de Klauwan y Anne Mette Vestergaard (DIIS, Copenhague); Martin Koopman (DGAP, Berlín); David Král (EUROPEUM, Praga); Fredrik Langdal (SIEPS); y Gaëtane Richard-Nihoul (Notre Europe, París)

adoptó la forma de un Tratado internacional, por lo que su ratificación requiere el consentimiento de *todos* los Estados.

Además, desde un punto de vista político, los resultados negativos obtenidos en los dos referendos no pueden pasarse por alto. En el caso francés el referéndum era vinculante; ignorar sus resultados provocaría una crisis no sólo política sino también constitucional. En los Países Bajos, el referéndum era meramente “consultivo”, pero el Gobierno prometió respetar los resultados debido a que la participación (63,3%) fue más de dos veces superior a la exigencia inicial del Gobierno de un 30%. En consecuencia, cualquier intento de hacer caso omiso de estos resultados provocaría el efecto contrario a lo que el proceso pretendía originariamente: hacer la UE más democrática y “volver a conectarla” con sus ciudadanos.

Aun así, independientemente de cualquier crítica que pueda dirigirse contra la Constitución, pocos afirmarían que el estado actual de cosas constituye una situación óptima. De hecho, la insatisfacción con la Unión Europea en su estado actual probablemente haya contribuido de forma significativa al hostil recibimiento dado a la Constitución.

Claramente, cualquier solución a la crisis actual deberá buscarse de forma colectiva en el ámbito europeo. Sin embargo, hasta la fecha no se ha planteado ninguna opción alternativa viable. Aunque no podemos excluir la posibilidad de que futuros Gobiernos en ambos países deseen retomar la batalla a favor de la Constitución tras las elecciones de 2007, la realidad es que una hipotética repetición de los referendos en Francia y los Países Bajos no cuenta con ninguna credibilidad en estos momentos. Y aun cuando la Constitución se declarase “muerta”, probablemente cualquier nuevo proceso de revisión tendría mayores probabilidades de éxito si pudiese recibir algún tipo de orientación por parte de un texto que ya ha sido aprobado por la mayoría de los Estados miembros. Si la justificación de cualquier nueva iniciativa se basa meramente en el *impasse* actual en el proceso de ratificación, podría incluso terminar siendo contraproducente, especialmente en países que ya han ratificado el proyecto de Tratado y que ahora verían cómo se decide no tener en consideración su opinión sin esperar siquiera a que todos los Estados miembros se hayan manifestado al respecto.

Con todo, con o sin la Constitución Europea, cualquier intento de resolver la crisis actual seguirá siendo inútil si entre tanto los políticos europeos no consiguen revisar en profundidad su manera de actuar de forma que logren involucrar a los ciudadanos en los debates sobre asuntos de política europea de una forma más estrecha.

Un período de reflexión, no de inactividad

En el Consejo Europeo del pasado junio, los líderes europeos ganaron algo de tiempo al inaugurar un “período de reflexión”. Es esencial que esta promesa se tome en serio y que el tiempo se emplee de forma productiva. La crisis actual es tan sólo un síntoma de un problema mayor existente entre la UE y sus ciudadanos. Hasta principios de la década de los noventa los ciudadanos parecían aceptar una situación en la que se tomaban decisiones en su nombre sin su participación en el proceso. No obstante, desde entonces los líderes europeos han tenido que aprender que la era del “consenso tácito” ha terminado. Los “noes” francés y neerlandés han sido tan sólo el último ejemplo en una serie de referendos perdidos o ganados *in extremis*, comenzando en 1992 por el rechazo danés al Tratado de Maastricht y la ajustada victoria en el referéndum francés.

Desde 1992 se han producido numerosos llamamientos para que la UE se acerque más a sus ciudadanos y “vuelva a conectar” con ellos. Obviamente, aún no se ha logrado este objetivo. Según el análisis de las motivaciones de los votantes en los referendos de Francia

y los Países Bajos,¹ muchos aprovecharon la oportunidad para expresar una insatisfacción general con la Unión Europea y el modo en que se ha desarrollado el proceso de integración europea hasta la fecha. Por esta razón, quienes se encargan de tomar las decisiones no pueden permitirse el desaprovechar este autoimpuesto “período de reflexión”, manteniéndose inactivos, adoptando una actitud de “esperar a ver qué pasa” con la esperanza de que surja una situación más favorable.

Existen muchas posibilidades para involucrar activamente a los ciudadanos en el debate sobre asuntos europeos que siguen sin ser exploradas. A continuación señalamos diversas propuestas concretas acerca de cómo podrían emplearse de forma constructiva los próximos meses para ayudar a la Unión a recuperar la legitimidad y confianza ante los ciudadanos. El debate, contribuya o no a un entorno político en el que resulte viable resucitar la Constitución, no debería centrarse en el texto en sí. Más bien, los líderes europeos deberían emplear este “período de reflexión” en demostrar de manera convincente que se toman muy en serio el mensaje del resultado negativo en estos dos referendos. En vez de “vender” la Constitución, el período de reflexión debería atacar directamente el malestar más general con respecto a la UE que caracteriza la actitud de una proporción creciente de la población europea.

Un pacto con los ciudadanos: estableciendo un Espacio Europeo Cívico y Democrático

Como señal clara de su determinación de tender la mano a los ciudadanos, los políticos europeos deberían suscribir un sólido Pacto que afronte el déficit democrático y de comunicación de la UE con medidas concretas. El principal objetivo de dicho “Pacto con los ciudadanos” sería establecer un auténtico “Espacio Europeo Cívico y Democrático”, que serviría como continuación de los debates relevantes en la Convención Europea.

El Pacto con los Ciudadanos tendría como objetivo establecer unas mejores condiciones para el debate sobre el futuro rumbo de la UE. Fomentaría una dimensión europea en el debate público mediante la mejora de los vínculos “verticales” entre el nivel nacional (regional y local) y el nivel europeo, por un lado, y de los vínculos “horizontales” entre los distintos foros nacionales, por otro. Esto contribuiría a contrarrestar la “nacionalización” del debate europeo, como ha ocurrido en Francia y los Países Bajos durante las campañas de referéndum, en las que resultó imposible ofrecer una imagen de la Constitución como un valioso compromiso resultado de la necesidad de conciliar múltiples preferencias nacionales. Al contrario, el texto se evaluó en función de un conjunto de exigencias nacionales altamente específicas de cada país, de forma que no fue capaz de satisfacer prácticamente ninguna de ellas. Puesto que el cambio hacia una Constitución Europea debe resultar aceptable para todos los Estados miembros, resulta vital preparar el terreno para un debate que se ajuste a este desafío.

La iniciativa en torno a este Pacto debería representar un esfuerzo concertado por parte de todas las instituciones europeas. Por ello, debería ir más allá de un mero texto declaratorio. Mediante la adopción del Pacto deberían obtenerse compromisos vinculantes con respecto a su contenido básico por parte de todos los actores políticos involucrados. Para garantizar el que los participantes sientan el Pacto como algo propio, es importante que todos ellos sean socios en igualdad de condiciones en el proceso de elaboración de su contenido. Por

¹ Véase Flash Eurobarómetro 171, “La Constitution Européenne: Post-Référendum France” (La Constitución Europea: Francia tras el referéndum), junio de 2005, y Flash Eurobarómetro 172, “The European Constitution: Post-Referendum Netherlands” (La Constitución Europea: los Países Bajos tras el referéndum), junio de 2005.

esta razón, el “Pacto con los Ciudadanos”, debería adoptar la forma legal de un acuerdo interinstitucional entre las propias instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento). Resultaría apropiado que la iniciativa fuese lanzada por el Parlamento Europeo, ya que es el representante electo de los ciudadanos de la Unión y la institución europea en mejor situación de coordinar semejante proceso con la legitimidad necesaria. Además, los partidos políticos a nivel nacional y europeo deberían estar estrechamente asociados a este proceso.

Los Parlamentos y los Gobiernos nacionales, así como los actores locales y regionales también deberían tener un papel importante en la presentación del Pacto a los ciudadanos. En colaboración con actores a nivel europeo, deberían valerse de su posición de relieve entre sus respectivos electorados para crear una mayor conciencia en torno a esta iniciativa.

En cuanto a su contenido, el Pacto con los Ciudadanos debería incluir compromisos para una mejor comunicación por parte de los actores nacionales y europeos, cambios estructurales a corto plazo y el desarrollo de una estrategia a largo plazo para afrontar las deficiencias democráticas de la UE. Debería también ofrecer medidas prácticas y visibles que tengan un impacto significativo en la capacidad de los ciudadanos de exigir cuentas a quienes toman las decisiones a nivel europeo y dejar una profunda huella en el modo en que se debaten y deciden los asuntos europeos. Aunque dichas acciones pueden preverse dentro de los límites de los Tratados existentes y por lo tanto no exigen ninguna modificación de los mismos (y por ende tampoco ratificación alguna), el Pacto debería basarse en un amplio consenso político. A continuación se mencionan algunas medidas específicas que podrían formar parte de dicho “Pacto con los Ciudadanos”.

1. Debatir sobre iniciativas importantes de política europea en los parlamentos nacionales

Del mismo modo que los parlamentos nacionales son necesarios para la presentación del Pacto a un público más amplio, también deberían representar un papel importante con respecto a la puesta en práctica de dicha iniciativa. Es un hecho que la política nacional concentra la mayor parte de la atención en el debate público en los Estados miembros. Por esta razón, más que malgastar su tiempo cuestionando este estado de cosas o generando espacios alternativos de participación y debate, los actores e instituciones europeas deberían dedicar sus esfuerzos a integrar la agenda y temas europeos en las estructuras políticas y democráticas ya existentes en el ámbito nacional. Así, todos los parlamentos nacionales deberían comprometerse de forma oficial a debatir públicamente (y posiblemente incluso de forma simultánea) las iniciativas de política europea que afecten especialmente a los ciudadanos, tales como la polémica liberalización de los servicios, las medidas antiterroristas, los asuntos de inmigración o las futuras ampliaciones de la UE. Esto vincularía a los parlamentos nacionales con el proceso político europeo más allá del “mecanismo de alerta rápida” en materia de subsidiariedad (necesario, pero bastante técnico) propuesto por el Tratado Constitucional.

Con todo, resulta importante que los resultados de los debates nacionales se hagan llegar al nivel europeo, ya que sólo entonces se hará evidente la necesidad de un acuerdo común europeo. Dicho acuerdo deberá alcanzarse dentro del marco institucional de la UE en función de las conclusiones extraídas de los debates nacionales. Así, los Gobiernos y parlamentos nacionales deberían preparar, de forma conjunta, informes que resuman sus debates nacionales y remitirlos al Parlamento Europeo. En este proceso debería subrayarse

la convergencia o similitud de opiniones entre los distintos Estados miembros. La conclusión bien podría ser que los intereses nacionales son tan sólo un criterio entre muchos otros que definen las preferencias políticas, y que muchas controversias *no* están dominadas por divisiones de carácter nacional sino más bien políticas.

2. Mejorar la comunicación de posiciones y prioridades políticas

A nivel nacional, cada Jefe de Estado y de Gobierno debería explicar al Parlamento de su país su postura con respecto a las prioridades de la presidencia de la UE, así como las posiciones que han adoptado durante la presidencia anterior. Tal comunicación debería realizarse dos veces al año, tras la presentación al Parlamento Europeo por parte de cada una de las nuevas presidencias de la UE al comienzo de su mandato de sus prioridades.

A nivel europeo, el Parlamento Europeo debería albergar un debate general una vez al año en el que los líderes de cada grupo parlamentario europeo, los Jefes de Gobierno (o ministros de alto rango) y los Comisarios europeos discutiesen las líneas generales de las políticas europeas.

Otra posibilidad sería una reunión anual entre los parlamentarios nacionales y europeos. El principal objetivo de estas reuniones sería concienciar a la opinión pública sobre la política europea, a diferencia de lo que ocurre con las sesiones de la COSAC (Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los Parlamentos de la Unión Europea), que pretenden fundamentalmente fortalecer el papel de los parlamentos nacionales en el proceso comunitario. Así, sus debates se centrarían claramente en un número limitado de asuntos urgentes que tienen probabilidades de suscitar debates controvertidos desde un punto de vista político y atraer el interés de los medios de comunicación.

3. Incrementar la participación de actores europeos en los debates nacionales

Los eurodiputados y los Comisarios europeos deberían dedicar una proporción aún mayor de su tiempo a participar en debates nacionales sobre asuntos europeos. Incluso los altos cargos de la Comisión podrían involucrarse más (este llamamiento a una mayor participación de personalidades a nivel europeo también representa un pilar fundamental en el informe *Plan de acción para mejorar la comunicación sobre Europa*, publicado recientemente por la Comisión). Los actores europeos podrían usar los debates nacionales para dar a la opinión pública una mejor idea de la naturaleza de su trabajo y del funcionamiento y las verdaderas competencias de la UE. La ciudadanía europea debería tener una idea más ajustada de lo que la UE puede hacer realmente, y también lo *que no puede* hacer en las condiciones actuales. De lo contrario existe el peligro, ya constatado, de que se creen expectativas que la Unión, en última instancia, no pueda satisfacer.

4. Elaborar boletines nacionales de información

Todos los Gobiernos nacionales deberían publicar de forma periódica boletines con información objetiva sobre las últimas decisiones y propuestas de la UE. Éstos deberían ser ampliamente distribuidos a todos los medios de comunicación nacionales y, en consecuencia, deberían redactarse de forma que la información resultase accesible y fácil de procesar. Los boletines informativos servirían para atraer la atención del público sobre las decisiones de la UE en un momento inicial para evitar así acusaciones posteriores en torno a la culpa o responsabilidad de los diferentes actores cuando empiecen a hacerse evidentes los efectos reales de dichas decisiones.

5. Promover foros de ciudadanos

Deberían organizarse debates públicos sobre asuntos europeos con la participación de políticos y de la sociedad civil. Dichos debates podrían seguir el modelo del Foro Nacional sobre Europa puesto en marcha en Irlanda. Dichos foros no deberían promover un punto de vista concreto, sino actuar como entorno neutral para un debate abierto y sin censuras. Además, deberán realizarse esfuerzos especiales para conseguir la participación de ciudadanos de otros Estados miembros a fin de fortalecer la dimensión europea en estos debates. Deberían considerarse, no sólo a nivel nacional, sino también internacional, nuevos métodos de democracia participativa (tales como conferencias de consenso, sondeos deliberativos o la formación de redes transfronterizas entre ciudadanos), a fin de maximizar la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas.

6. Implantar medidas institucionales que aumenten la democracia y la participación

Además de introducir las medidas de comunicación anteriormente mencionadas, el “Pacto con los Ciudadanos” podría quizá poner en práctica una serie de elementos no polémicos del Tratado Constitucional que mejoren la democracia y no requieran ratificación. Entre éstos podría estar la iniciativa popular para convocar referendos a escala europea, la apertura al público de las sesiones y votaciones del Consejo (de Ministros) de la Unión así como el “procedimiento de alerta temprana” con respecto al principio de subsidiariedad que la Constitución Europea ponía a disposición de los parlamentos nacionales. Estas medidas demostrarían la existencia de voluntad política para hacer la UE más democrática y transparente.

Además, los parlamentos nacionales se verían alentados a crear estructuras y procedimientos a nivel nacional para garantizar que su control sobre el principio de subsidiariedad sea efectivo y sistemático. Debería mejorarse la cooperación entre parlamentos nacionales para estos asuntos.

7. Aprobar medidas legislativas relativas a la vida civil y democrática de la Unión

Más allá de las medidas ya mencionadas, debería existir un enfoque a largo plazo para atajar el problema del déficit democrático de la UE, incluyendo medidas que requerirán una modificación de los tratados existentes. La Comisión Europea, en colaboración con el Parlamento Europeo, debería definir una estrategia en materia de “Vida Cívica y Democrática de la Unión”. Dicha estrategia podría adoptar la forma de un Libro Blanco basado en consultas a los parlamentos nacionales, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, organizaciones ciudadanas y otros actores de la sociedad civil. Ya en la década de los ochenta, Lord Cockfield identificó 300 medidas legislativas necesarias para la creación de un verdadero mercado único; ahora, este nuevo documento explicaría en detalle el paquete legislativo necesario para fortalecer un verdadero “Espacio Europeo Cívico y Democrático”. Para evitar que la estrategia se convierta en otro ejercicio burocrático, la Comisión y el Parlamento Europeo deberían recurrir a activos defensores de la misma dentro de la sociedad civil y los medios de comunicación a fin de presionar a los Gobiernos con respecto a los cambios institucionales propuestos.

8. Promover la evaluación del impacto cívico y democrático de las decisiones de la UE

De forma similar, al igual que ocurrió con las regulaciones en materia de subsidiariedad, la protección medioambiental y los asuntos de género, entre las futuras medidas legislativas europeas de importancia podría incluirse una evaluación de impacto que especificase el modo en que se han tenido en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos a la hora de elaborar la propuesta y cuál será el impacto probable de la iniciativa legislativa en sus vidas. Eventualmente, podría incluirse en la propuesta una referencia que especificara si es

necesaria o no alguna acción especial de comunicación para poner en conocimiento de los ciudadanos y/o someter a debate público europeo una medida o iniciativa legislativa concreta.

Esta breve lista de sugerencias para un “Pacto con los Ciudadanos” no es de ningún modo exhaustiva. Nuestra intención es mostrar lo que *podría* ser posible si se dispusiera de los recursos necesarios y prevalece la determinación política sobre el sentimiento actual de crisis y perplejidad. En este sentido, el “Pacto con los Ciudadanos” podría suponer una iniciativa satisfactoria de cara a la creación de un sentimiento de participación y pertenencia crucial entre los ciudadanos y la Unión Europea